晚清的积案问题

赵晓华

Long - pending legal cases had clearly become a serious social problem in the late Qing dynasty. The backlog of legal cases was not only a burden for those engaged in litigation, it also increased social unrest. Furthermore, for China' s feudal rulers, the increasingly serious problem of long - pending legal cases was a manifestation of the outbreak of a serious crisis in the late Qing legal system. The reasons for the backlog of legal cases were many. Although late Qing rulers had initiated a systematic reform of the legal system, under a corrupt social system, the effort to eliminate long - pending cases was in vain, and the effort to obtain " simplified administration and clear punishments" in the end was an illusion.

在政法合一的封建社会中，狱讼问题的处理状况始终是评价官员政绩的重要内容。在封建统治者看来，某地诉讼增多往往不仅是该地民风浇漓的表现，也毫无疑问地说明了地方官的不尽职责或无能。因此，迅速处理各种案件，力求"政简刑清"、"息讼省刑"就成为许多封建官吏的作官准则之一。对于诉讼者而言，寻求一种公正而迅速的判决也是其诉讼的最终目的。但事实上，在封建专制制度之下，要真正地达到封建统治者所向往的"无讼"的境界是决不可能的。相反，封建司法制度所导致的积案累累、冤狱重重却成为历代社会中屡见不鲜的社会景象。在清代尤其是晚清，积案问题已明显地成为一种严重的社会问题，积案累累不仅使得参与诉讼者备遭讼累，且造成了社会秩序的更加混乱。而另一方面，对于封建统治者而言，积案问题的存在和日趋严重成为晚清法制危机的一个突出表现，同时也鲜明地暴露了晚清吏治的腐败和黑暗，并从一个侧面说明了封建统治秩序的失控。

一、晚清积案问题的严重性

清代对于各级官吏的承审案件的审限曾有十分明确的规定，《钦定吏部处分则例》规定，"州县自理户婚田土等项案件，定限二十日完结"，"官员承审寻常命案，统限六个月完结，盗案及斩绞立决命案并一切抢窃杂案统限四个月完结"[①]，超逾此期限者即为积案。从时间及数量来看，晚清积案表现出如下两个特点：(1) 数量大。据黄宗智先生的统计，清代收受的民事案件平均每县每年约150起。[②]刑事案件的数量当远小于民事案件，因此，如果做一下粗略的估计，清代每县的年平均收受案件数量约应在200－250起左右。但晚清以来，各地所收受不审的新旧案件数量远远大于这个数字。据道光年间包世臣估计，"江浙各州县均有积案数千"，"积案至多之省"多达"十余万起"[③]。同治年间，福建漳州府"各县积压多至千余起或数百起不等"[④]。同治九年（1870年)，据曾国藩统计，直隶"通省未结同治七年以前之案积至一万二千起之多"[⑤]。另据刑部奏报，吉林理事同知安荣因任意稽延，至积压案件达"八十余起之多"；伯都那厅同知博霖"积压案件至百余起之多"[⑥]。类似这样关于官员积案不审的记载是颇多的。光绪年间，被地方官"任意耽误之件，竟至十居七八"[⑦]。此外，有关"各省交代案件，积压过多"，地方官"于现审案件，日久宕延，未能清结"的记载更是不绝于各类史书及档案中。(2) 积案年限久。道光末期江浙积案"远者至十余年，近者亦三五年延宕不结"。同治年间丁日昌描述江苏各州县积案年限之久时说："案牍日积日多，甚至有窃案延搁十余年未经审定，遣犯

例限久满，仍淹禁在狱者”。[8]如此长时间、广范围的无以计数的积案首先造成了冤案累累，使得每“一年之中，其含冤不得伸者，奚止万家”?[9]诉讼者因积案而饱受的“川资旅费需用浩繁，旷业费时，生机坐困”[10]之苦更自不待言。此外，积案问题的长期严重存在也直接地影响着晚清诉讼审判制度及社会生活的正常运转。具体来说表现在：

京控案件的急剧增多 京控案件是全国的终审案件，为了限制人民权利，清代对上控与京控案件曾作出了种种限制，作为京控者要冒很大危险。因此，常人多视京控为畏途。但是，晚清以来，由于各地积案太多，“以致小民负屈含冤，无从申诉，京控之案迭见层出。”[11]然而，即使是京控之案，也常由于执法官的腐化堕落，长久不结而变为积案。晚清京控案件中常有一省而积至数十案者，有一案而十余年尚未讯结者，即所结之案，控告得实者，十不获一。由积案而引起的这样的恶性循环事实上无异又增加了清理积案的难度。

狱政管理的极度无序 案件审判与狱政管理是紧密关联的。按照清制，任何案件在未结之前，都要将原被两造、中证邻里及牵连案犯收禁拘押，直至结案。由于案件的“积久不审”，便极易使得“囹圄滞满”，甚至“有罪名未定出入，人已瘐毙狱中”[12]。光绪十四年(1888年)，刑部“监禁案犯已积至二百五十余人，较光绪七八年间几加一倍。其中新收固多，而拘禁已久未经审结者亦复不少”[13]，以至有人惊叹因“案犯日多，恐狱中将无地可容”。案犯之多加剧了监狱管理的困难，使得本来已极为黑暗的监狱管理更加恶化：“夏则人多秽积，疫疠熏蒸，冬则风雪交侵，肌肤拆裂。”[14]在这样的生活条件下，未等结案而已瘐毙于狱中是当时一种屡见不鲜的情景。在晚清社会中常有的一种现象是，案犯常因逃逸在外，难以缉获而逍遥法外，因案牵连的无辜之人却饱受囹圄之苦，“监候至于数年，瘐毙则情罪无当，逃越则缉拿更难”。于是，许多人终因不堪忍受监狱中人间地狱般的生活而走上了越狱之路，清末“各省中时有越狱之案”，其中不乏无辜待质之人。更有甚者，积案甚多实际使清末狱政管理的诸多制度形同虚设。由于监狱所能容纳人犯的数量有限，许多地方便在监狱之外另设班房、羁所等，用以羁押待质之人。平民百姓在这些班房羁所中受尽差役及官吏的盘剥虐待，如“亲友尽绝，案证不齐，永无开释之日，往往一案中正犯缓决减等转得生全，而牵连之人，辗转死亡，无可稽考。”[15]尽管清政府屡次三番下令取缔班馆，但根本无济于事。

社会秩序的动荡不安 光绪二十九年(1903年)的《大公报》曾记载了这样一则消息：“河南至京一带州县盗贼极多，出没无常，路劫之案几至无日无之”，有被劫者至县令处报案，县令则对曰：“此等案件已积至百余起，如必欲办，亦不过为君记一笔帐耳!”[16]可见，社会治安的混乱与严重的积案问题是有着很大关系的。另一方面，平民百姓是积案所导致的直接和最大的受害者。每因一案而倾家荡产乃至家破人亡者在当时并非鲜见。仅以盗案为例，案至州县，地方官“势必三推六问，失主处处随审，弃业抛家，一日盗案未结，一日不得释放，且解到之处，问官又未必即审，累月经年，奔驰守候，累民途中者有之，淹毙旅店者有之，则是强盗未正典刑，失主先登鬼录。”[17]值得注意的是，贪官污吏借积案而敲骨吸髓的剥削加剧了社会矛盾，“官吏以百姓为鱼肉，百姓以官吏为寇仇，其黠者欲免官吏之诛求，往往逃入异端，官吏熟视之而无可如何，异端因之日炽。”[18]这些逃入“异端”者或落草为寇，或加入农民起义军中和革命队伍里。此外，还有一些“负屈不甘”者则因冤抑难伸，于是自行寻求报复，他们或发“匿名揭帖”，或“聚众械斗，殴差拒捕”，以致“每每一案化成数案，小案酿成大案”[19]。凡此种种，都给晚清社会带来了诸多不安定因素，使得社会日渐趋向失控和解体。

二、晚清积案问题的社会成因

晚清积案问题的长期严重存在从一个侧面反映着封建统治的极端腐败和衰落。造成晚清积案问题的原因是多方面的。事实上，在政法合一的社会状况之下，兼管行政与司法事务的一身数任的地方官的办案效率本来就是极为低下的。虽然如前所述，清代曾经规定了审理各种案件的审限，但是，由于地方官之间的互相调动、每年封印日期[20]的存在以及由于地方官出公差等原因也常常导致案件的延审难结，而

地方官对这种情况所引起的案件积累往往可以不负任何责任。但是，我们这里所要强调的是，在当时的社会资源的客观影响之外，晚清积案问题的形成还有着一定的社会成因。

（一）近代战争是造成积案问题的重要因素

鸦片战争以后，随着政治危机的不断加重，清政府一直处在各种战事的困扰之中。在战事紧急、政权岌岌可危的局势下，苟延残喘的封建统治者便极易“将刑名案件稍置缓图”，全力奔命于频繁的战事之中。如道光二十一年(1841 年）任四川按察使的李星沅所说，“仰窥圣意似以防夷为要，责成较刑名又重数倍。”[21]对于地方官而言，繁忙的军务常常使得其“或办理防堵，或供应兵差，未能专治讼事”，这样，“与民命所关”的讼狱案件便经常被束之高阁，如此日积月累，年复一年，很容易造成积案累累、冤狱重重而无人问津。咸丰年间，由于清政府忙于镇压太平天国起义，大多数案件均因“时值防堵展限，未及解勘”或“详咨展限”而不能及时审理。比如，据中国第一历史档案馆藏《刑科题本》（咸丰九年三至四月，第 008046 卷）中收入河南光州的土地债务案七起，其中案件大都发生在咸丰三年(1853 年 ）至咸丰五年（1855 年)，但均由于“时值办理防堵，各案详咨展限”而久拖未审，直至咸丰八年（1858 年）以后才开始逐渐审理。另一方面，清代的案件实行由县至府、司、院、三法司的逐级上报审转制度，但近代以来，频繁的战乱给各地交通造成了程度不一的阻塞和破坏，使得正常的由下至上的案件审转制度难以通行。例如，据赵尔巽奏，光绪后期“奉天自庚子以后，频年兵燹，驿路梗阻”，于是奏报“将各属例应审勘各案，一律展缓免扣审限在案”，再加上“军兴数年，地方官忧灾害患，心力俱疲，以致命盗案各案未遑审理”，直至光绪三十二年（1906 年）“和局已定，道路逐渐疏通”之际，已是“讼狱淹滞，清厘甚难”[22]。如此一来，每当战祸降临，统治者便会以全部精力投入其中，正常的司法审判秩序因之经常难以运转而陷入停顿，关系民生的各种案件无人问津，遂成积案。

（二）吏治腐败是导致积案问题的关键因素

封建官吏是封建社会的主要执法者，吏治因此成为影响法制运转及执行情况的关键因素。可以说，腐败的吏治是形成积案问题的根源。清末论及积案原因的奏疏和文章中大都首当其冲地提到了吏治腐败：“近来各省积习，非徇情枉断，任性刑求，即漫不经心，因循延搁，于命盗重案，或称人证未齐，或称供词未确，百端藉口，至寻常户婚田土钱债细故，一任胥吏蒙蔽，累月经年不为审理。”[23]“今之为民父母者，往往玩视民瘼，以奔走大吏之门谓为善于奉承，以争逐宴会之场谓为熟于世故，日行公事，视若具文，以致案牍山积，莫不加意，一案淹留，动辄经年累月。”[24]“现在各省州县中，大半志在利己而不为民，求其关心民瘼者，十不获一。遇命盗重案，不能消弭，即故意留难……至寻常词讼案件，辄视为小事而置之，不知官员之所谓小事，即民之所谓大事。”[25]

在腐败的吏治之下，漫无止境的任意拖延首先是造成积案的重要因素。“凡公事迟延，通弊有二，曰支曰展。支者推诿他人，如院仰司、司仰府、府仰县之类，一经转行，即算办毕，但求出门，不求了事是也。展者延迟时日，如上月展至下月，春季展至夏季，愈宕则愈松，担迟不担錯是也。”[26]州县官办案或“支”或“展”、“不勤听讼”在晚清社会竟至相沿成习，对大多数人来说，其从政目的“但求以免过为了事，于民生之疾苦漠然不关于心”，以致在当时，“有一勤于听讼之员而官声即起者，以州县瘐玩耽延者众也。”[27]清末陕西、山西等地曾出现过这样的情况：“差役每见有官遇差役送案之勤而不悦者，盖畏问案故也。门稿揣知官之心理，乃搁案不送而索贿，否则勒令两造和息，既可见好于官，又可得利息钱，此项每案以十千或五千文计。”[28]在这样的社会背景之下，积案问题的出现几乎是不可避免的。晚清各类史料中关于官员积案不审的记载颇多。尤其值得指出的是，有时一件案件的审理竟至出现了层层拖延的状况。如咸丰六年（1856 年）七月，河南省光州发生了一起冯家清殴伤徐王氏致死案。此案应以咸丰七年(1857 年）四月初一起限，其中，由于州县分审三个月，又人犯生病一个月，加上解府程限三日，所以应扣至七月初四日限满[29]。但是该州于十月二日方解府，计迟延两个月零二十八日。该府因怀疑案情未确，发委时任署理商邱

县知县的水安澜移提人证复讯，除去往返程限六日、委审及封印日各一月不计外，水安澜又迟延一个月零十二天后，“未及审解”即卸任。接任商邱县知县施翰接审之后，按例可以给以审限一个月，应扣至三月初十日满，但该县于五月初九日方解府，计迟延一个月零二十九日。经开封府提讯，人犯忽然翻供，于是，此案又发睢州复审，由于复审官员并非原审官员，所以按例应该给予一个月的审限，加上往返程限六日，扣至六月十五日限满，而该州于九月十二日才解府，计迟延两个月零二十七日。开封府审限为一个月，除去六日的解省程限外，扣至十月十八日限满，该府于十二月十七日解司，又迟延一个月零二十九日。在这样的情况下，担任案件审理的各级部门无不拖延审讯，使得此案直至咸丰九年（1859 年）五月仍未结案。[30]在如此效率之下，积案的形成自是不足为怪的。

在任意拖延之外，肆意贪污受贿、索取额外钱财也是官员积案不审的重要原因。贪污索贿有时几乎贯穿着整个司法审判的过程。如曾国藩曾述及同治年间直隶司法状况的三大弊病：“闻京控发交到局，委员往提人证，间有得钱卖放之弊，行贿受托，则以患病外出等词，捏禀搪塞，此一弊也。案证提到省城，分别保押，听候审办，有发交清苑取保者，县役任意讹索；有发交辕门取保者，府役与门丁任意讹索；有取店保者，店家居奇勒措，择肥而噬，此又一弊也。每过堂时，必有差役承带案证，而承带之差往往五日一换，换差一次，讲费一次，诛求无厌，此又一弊也。”[31]可见，从省城到首县、从各级官吏到府役门丁、从衙门到官店，借积案压案而索贿受贿的现象都无所不在。在当时，“暮夜之金可人，凭贿赂为展办之资；情面之缘可假，借驳审示公道之大”[32]成为一种司空见惯的景象。更有甚者，许多官吏还与差役狼狈为奸，借积案而向民间索取各种名目繁多的陋规及讼费，如光绪年间在许多地方，县官派“衙役下乡传案，向被告者索费曰鞋钱”，“两造传齐，未经过堂，先讲使费，名曰差帐”，此外，两造欲息讼之时还须有“和息费”，差役还向官“买票”以求肥差等等。贪官污吏常借压案不办作为其中饱私囊的手段，对于大多数当事人而言，一旦其有限的财力满足不了办案者的饕餮之口，遭遇无止境、无限期的讼累便成为不可逆转的事情，以致原被“两造畏其拖累，有破产倾家而求其息事者”[33]。

值得注意的是，另一方面，在各地的积压案件中，被称为州县“自理词讼”的户婚田土钱债等民事案件占相当的部分。这是因为，即使是勤于政事的州县官吏也多半把精力集中放在命盗案件上。有清一代，官场上习称上述的“自理词讼”为“词讼”，而将命盗案件称为“案件”。一般而言，一州县所收命盗案件“每年不过数起”，而“至于词讼，三八放告，繁剧之邑，常有一期收呈词至百数十纸者”，其数量“较案件不啻百倍”。但是，由于命盗案件与社会治安的关系更为密切一些，所以，统治者皆把对命盗案件的审理与官吏的政绩考核相联系起来。从案件的审理来看，对于自理词讼，清代为了督促各地清厘讼狱，防止积案，虽然也曾经规定各州县应将审理词讼情况定期上报，另外还令设立循环簿以便考查。[34]但实际上，由于各级地方官多半兼行政司法数任，在案牍繁忙之时，对于每件自理词讼的具体审理情况，上司多半是无暇过问的。而依照清制，命盗案件的审理则需要逐级上报复审。因此，“莫不以获上为心”的州县“皆以词讼无关考成”，对于同样关系民生的民事案件，多是“应讯而不传讯，应勘断而不勘断，竟饬差保查覆，或令中证理处者”[35]。还有的则纯粹将词讼案件束之高阁，置之不理。晚清以来，许多地方官对于前述的按月例将自理词讼审理情况造册上报的制度也“日久视为具文”。据美国学者欧中坦（Jonathan K. Ocko）的研究，“到 19 世纪 30 年代，登记工作变得如此累赘以致于被忽视了。既然登记已经不存在了，而且在同治期间地方官抵制进一步的改革和恢复登记，即使地方官的上级倾向于不断重申皇帝的训诫，弹劾误期的地方官，他们也可能是无证可查。”[36]这一结论在许多史料中都可得到证明。同治初年任福建巡抚的卞宝第记载，在当时，福建省的地方官对于词讼案件“并不按月申报，或奉严催，始择数案开报塞责，以致积案累累”。[37]在他下车伊始，曾通饬各属将词讼案件“按月分时开报在案”，但是迄至三个月之后，除延平府所属六县及永春州等地具报外，其余各州厅县均“于公事漫不关心，疲玩性成”[38]，未据开报。民事案件被大批量地积

压，由此造成的是“州县旧案，常至数千，署前守候及羁押者，常数百人，废时失业，横贷利债，甚至变产典田，鬻妻卖子，疾苦壅蔽，非言可悉”，甚至出现了“常有上司指为能员而民人言之切齿者”[39]的现象。更为严重的是，对这些自理词讼的积压不结也往往使得一些冤抑难伸者事外寻衅，藉端报复，“甚至小案酿成巨案，一案分成数案，愈出愈幻，弊难胜言”[40]。

更为严重者，尸位素餐的封建官吏为了掩盖其劣迹，还肆意向上捏造伪报案件，粉饰蒙混，草菅人命。晚清匿报伪报案件的情况是非常严重的。据丁日昌统计，光绪年间福建省匿报案件成风，其中“闽县共匿报词讼一百余起，侯官、莆田二县共匿报词讼二百余起，福清县共匿报词讼八十余起”[41]。有些州县因积案太多，害怕“结案不及成数，必干处分”，于是极尽瞒天过海之能事，如因自理词讼“上司无从稽核，可以随意增减”，所以便出现“各州县有以上控积累过多，将自理词讼少报掩饰者，或以上控审结太少，捏造自理词讼案由，假称讯结，希图弥缝”[42]。在当时，许多地方官“每月必捏造审结若干起作为开除，既可避免处分，又可以结案之多冀上司褒奖”。如在山西，许多州县常“每月于词讼一项捏报二十起以上”，以使“漫无查考之功留抵实应惩罚之过”。如此严重的粉饰蒙混使得统治者也不禁质疑：“词讼一项何以……全属有功无过，岂自理之案从无一迟留未结者乎?”[43]由此所造成的是“统一省月报册计之，结案已不下数万起”，而事实上，“各州县年复一年，案牍仍不少减”。这些都为减少积案和清理积案增加了难度。

(三) 影响积案的其他因素

频繁的战争、腐败的吏治是造成积案的最主要原因。此外，导致晚清积案问题日趋严重的还有一些其他因素。

(1) 人口增长对晚清积案问题形成的影响。清中叶以来，随着人口的激增，必然带来社会事务的繁剧。对于政府机构来说，只有增加官员的设置才能详化职能分工，以适应人口增长的需要。但实际上，晚清地方政府的权力愈为集中，官员人数则愈为减少。更何况在府州县只有正印官负有案件的决断权。于是，面对由于人口增加所带来的诉讼案件的日益增多，仅仅依赖于公务繁忙的地方官是不可能提高办案效率的。由此必然带来积案的增多。

(2) 影响积案的财政因素。清代实行案件逐级审转制度。正常的审转流程和速度是保障案件按时审结的重要前提因素。但事实上，晚清政府财政的匮乏则使这一制度的运转极为艰难滞缓。按照清制，州县向上属递解人犯，例应一犯两解，递解人犯的开支不由上级政府拨款，而由州县自行筹集。但是，晚清以来，由于“各州县因经费不敷，往往短解”[44]。而且，这种解审过程本身即是极为漫长的：“一案解省，由司而院，动需数月，若犯供翻异，或因案情未协，另行委审，则更遥遥无期。”若再加上低下的审判效率，州县往往难以预算解审经费：“若责令原解州县于起解之初丰其资斧，无论人犯在省时日之久暂不得而知，经费之多寡，无从预定。”[45]更为严重的是，所经院司道府中还需交纳数目极巨的承差规费。同治年间在江苏省，这种承差规费“每案多至四五十金，解役犯人盘缠饭食尚不在内”。这些费用若全由州县捐贴，“已属赔累难支”，事实上，事关“司府书差零星使费”，“往往惟解役是问”。包世臣记载道光年间“一犯所费以五十七金为率，凡此费用皆由原役赔垫”[46]。丁日昌记载江都县一起命盗案件，“司中三次驳回，该县三次解省，每解一次，承行原差赔贴规费盘川饭食钱至六十余千之多”[47]。解役无资可赔，势必取办于案中之被证，甚至“凡案内之有名及有名者之亲戚兄弟皆须贴费”，有些差役甚至借此胡作非为，如同包世臣所说：“胥役贿搁源于解犯之赔垫，解犯之赔垫源于发审之展扣。”[48]其对“命案则串唆罗织，盗案则教供诬攀”。而“本官既知解费无出，不得不稍稍听其所为，流毒闾阎，关系尤巨”[49]。最终受害者无疑还是寻常百姓。另一方面，由于解役须承担解审费用，因此“正身差役，多不敢来”，而实际的解役“无非雇请贫民乞丐，顶名充数”，而这些受雇者多系“赤贫无业之徒”，其目的只是冀望“伴犯进监，得官捐饭食钱文以糊其口”，依靠这些人充当解役，其后果是可想而知的，即使州县官“肯发婆心，宽为之备，此等解役，本非诚实之流，但顾目前，不免随手浪费”，甚至若遇“官捐十钱，若辈致获其六七”[50]。还有的则连解役并人犯

皆中途逃走，不知所终。这些都无不在一定程度上影响着案件的审理进程，也是导致积案的重要因素。

（3）从社会环境的角度来看，落后的交通条件也对积案的形成有着一定的客观影响。按照清代的解审制度，“寻常案件，杖徒解府，军流以上解司过院，命案徒犯，例亦解司”，而在当时的交通条件之下，从州县经府、司至省，“往返已须百日”，有时，“一案招解到省，往返总以半载为期”。在这样漫长的解审途中，“常有中途失囚，解役俱逃者”，案件因此只好悬宕搁挂，直至缉获案犯方可再行审理。在交通落后的省份，这种状况表现得愈加明显。比如四川省“幅员辽阔，乡间户口并非聚族而居，匪徒最易窥伺”，因此“报劫之案甲于他省”，但是，由于道路遥远，解省勘审，近则百里至数百里，远或千数百里二千余里，每案人犯多则十余人，少亦五六人不等。由于“长途押解，疏脱堪虞，兵役既多，解费更巨”，这些都易影响案件的审理时间。更有甚者，“各犯自知所犯必死，一经解省，翻易原供，以冀苟延残喘，辗转行查提质，动辄经年累月，案始了结”[51]。应当说，落后的交通条件和案件审转资金的匮乏虽非是晚清社会特有的问题，但可以肯定的是，已是穷途末路的晚清政府非但没有改变和解决类似这样的社会问题和弊端，反而使之愈加严重。

三、清政府处理积案问题的对策及社会效果

从一定意义来看，积案问题的日趋严重正是封建王朝统治权力削弱的重要表征。事实上，积案问题所反映出的吏治腐败和社会秩序的混乱不能不引起统治者的警惕和关注。所谓“听讼乃无讼之基，积案即兴狱之渐”，重重积案与封建统治者所期望的“政简刑清”、“刑期无刑”是截然相左的。此外，晚清连绵不绝的灾荒使得迷信“天象示警”的统治者在向上天虔祈风调雨顺的同时，愈加感到了“清理庶狱”的必要性。实际来看，清代各时期的统治者对积案问题都采取了一定的措施，对导致积案的官员所予以的处分也是较为严厉的。[52]晚清以来，针对积案问题的日趋严重，上谕频频训令各级官员“于自理及承审上控、京控案件，均须随到随讯，虚衷研鞫，秉公定断，务令按限清结，严定考核劝惩之法。”[53]一些督抚、幕僚及士大夫也就时弊提出自己的看法，其目的都是在于寻求一种或多种解决积案问题的行之有效的方法。如包世臣针对州县官公务繁忙，胥吏因而得以擅权，借积案逞私志，而另一方面却是“候补丞倅州县及佐贰人员，无虑数百”的现状指出，可以在各县“将各乡分开”，以“方二三十里”居中设一公所，由这些候补佐贰人员充任委员，前往各公所“驿办”，协助州县官处理积案，这样既能加快积案的处理速度，又能使得“官民相近，乡地一呼，两造可以自行投审，胥役不能间阻”，从而有效地防止胥吏擅权。而在如何处理积案的问题上，影响最大、最久的则当推曾国藩的《直隶清讼事宜十条》及《直隶清讼限期功过章程》。

《直隶清讼事宜十条》及《直隶清讼限期功过章程》产生于同治八年（1869 年）。在当时，清政府刚刚镇压了太平天国运动和捻军起义。据时任直隶总督的曾国藩统计，当时直隶省“通省未结同治七年以前之案积至一万二千起之多”，保定府发审局的未结京控之案达“一百三十余起之多”[54]，迅速清理积案因此已成为“当务之急”。曾国藩就此所制定的《十条》中的大部分都是针对整顿吏治而言的。具体来看，其内容约略可分为三：其一，就办事效率而言。针对公事迟延的通弊，曾国藩提出“通省大小衙门公文宜速”，要以“公事之勤惰，觇同官之贤否”，“除寻常文牍外，如催解银解犯之类，均须酌定限期，分记功过”，如果“小过积至六次，大过积至三次者，撤委示惩，司道有积压之文，本部堂必面加诘责，督署有稽延之牍，亦望僚友立进箴规”，只有“以勤为本”，方可在此基础上“禁止书差索费”，防止幕友丁书擅权。其二，针对以往由于案件管理的混乱而使得匿报案件成风，曾国藩还注意到细化案件呈报制度。他创设了一种自认为可以“朗然在目”的案件呈报格式：“首曰积案，上月控者为旧管，本月控者为新收，审结者和息者注销者为开除，未结者为实在，为四柱。次曰监禁，次曰管押，皆分旧管、新收、开除、实在四柱。又次曰逸犯……分旧逸、新逸、已获、在逃为四柱。”“州县于

每月初一二三等日，办齐四柱册四种，由驿递省”，由院司钉成总册，“令大众阅看，其未报者、报而不实者，立予记过”。其三，从整个社会来看，还要注意“严治盗贼以弭隐患”，在社会上严办诬告讼棍，同时“奖借人才变易风俗”等等。[55]此外，《直隶清讼限期功过章程》还就催解犯证、审判限期、管押人犯、清讼文书的具体内容等做了补充和细化。[56]

与当时许多士大夫的不切实际的清谈相比，作为一种清讼章程，曾国藩的这一《直隶清讼事宜十条》及《直隶清讼限期功过章程》在其时表现出相当的具体性和可行性。因此，这一章程备受清政府赏识，不久，即以其“巨细靡遗”而“颁发各省”。此后，清廷曾又数次“著各将军督抚府尹重为刊，发各属”[57]。

除直隶之外，同光年间其他省份也为清理积案采取了一些措施，做了一些努力。如光绪二年（1876年），丁日昌在福建设立清理词讼局、“派选妥员”，主要负责稽核词讼，对各府州县案件“结数至八成以上者记功，不及五成者记过”[58]。山西省的《清讼功过章程》中对审理自理词讼也详定功过：“各府厅州县自理词讼以控告之日起限二十日审结，如逾限不结，每案记过一次，展限二十日；如再不结，再记过一次，展限二十日；如再不结，再记过一次。如迟至两月不结，每案记大过两次……如将未结案件匿不造报及未结作已结者，每案记大过两次。其有听断敏速者酌请记功。”[59]其他各省也大多设有类似的交代局、清讼局、清厘积案局等机构。湖南等省还设立和重新规范了词讼月报，“令各府厅州县将每月审理上控自理案件摘叙案由造册通齐，由臬司考覆勤惰，分记功过，用昭劝惩，按半年具奏一次”[60]。从上述文字史料来看，清政府对积案问题不能说是不重视的。这一系列清理积案的措施也的确收到了一定的效果。据曾国藩同治九年（1870年）奏，直隶通省在八个月内“注销息销七年以前旧案一万二千零七十四起，又结八年新案二万八千一百二十一起。此外，尚存未结旧案仅止九十五起……又未结八年新案二千九百四十起，不足一月新收之数，不难渐就清理”[61]。再如据湖南的词讼月报统计，自光绪十四年（1888年）至光绪二十二年（1896年），湖南省每年审结的上控及自理词讼案件平均都在一万起左右。[62]光绪十四年（1888年），据李鸿章奏，直隶省“自同治八年奏定清讼章程至光绪十年十二月底止，结销新旧各案四十九万九千余起”，“自光绪十一年正月起至十四年二月底止，又共结销大小各案六万七千九百三十三起，仅存一千二百七十一起，不及每月新收之半”[63]。另外，清末法制改革中，清政府谕令各省创办各级审判厅，试办司法独立，使得司法权从行政权中分离出来，这些对于清理积案也有着一定的积极作用。光绪三十二年（1906年）二月，袁世凯在天津试办独立审判，据其是年六月奏报，谓试办数月，积牍一空，民间称便，甚至外国人亦有不先赴该国领事投稟而赴该厅起诉者。[64]另据陆宗舆的考察，奉天省自光绪三十三年（1907年）十二月开办各级审判厅以来，“未及三年，各厅已结案一万七千余起。是结案之多而且速，以视从前之任意积压者，殆不可同日而语矣。”[65]

但是，仅有的成绩毕竟掩盖不了积存的问题。史实说明，在一个即将崩溃的封建制度之下，仅凭一些点滴的变革是无法消除早已根深蒂固的社会弊病的。光绪二十四年（1898年），四川总督锡良曾就四川省的处理积案状况上奏说，川省也曾议定清讼章程，“饬属按月造册，覆其勤惰以定功过，立法未始不良，而日久玩生，遂成故套，甚有任意讳饰，相率拖延，实属不成事体。”[66]腐败的吏治往往使得清理积案的各种章程和措施难以通行，甚或行同具文。事实上，光是面对各种瞒天过海的欺饰，清政府已经无能为力。“不清而捏为清，不结而捏为结”仍是当时官吏对待各种案件的一种普遍现象，而对于“原期便于稽核”的清讼章程，“各属因册内既不细叙已结未结缘由”，所以更是“不无含糊蒙混”。虽然为了督促清讼，许多省都将清理积案与赏罚功过直接联系起来，上谕甚至决定“凡实缺计典，候补委署，以及年终密考，俱以清讼之功过分别予夺优劣”[67]，但是这些对于各级官吏的因循拖延却显得无济于事，在各种功过章程下所出现的仍然是“各属办理命案，凡遇案情较重，犯供狡展，或解审驳回，承审接审之员，不思悉心研鞫，往往藉要证外出，咨部展限，束置高阁”。而且，由于清讼功过章程更详细地将案件审理的数量与政绩相联系起来，许多地方官为了躲避因积案带来的责罚，干脆将积案隐而

不报。另一方面，晚清官吏素质之低劣也使得诸种清讼措施无法实现。如江苏省曾将词讼月报的统一格式分发各属，但经稽核发现，“办法参差者，十居其九”，尤为让人哭笑不得的是，“青浦、武进二县六月份词讼案由，系将上月未结事件颠倒开列，致多遗漏不符”[68]。此外，光绪初年各省所设的交代清讼等局，既经设立便被发现弊端重重，各局“往往以军功捐纳之道府派充督办，而局内派司主稿之候补丞倅牧令等官则半系幕友改捐人员，上司藉为调剂之差，属员恃为钻营之路，一切公事任意压搁，馈送请托，流弊滋多”[69]，而且，清讼局的成立并未改变官员之间相互推诿的现状，如湖南自“立积案局，一切委之委员，而臬司转不加详核”。光绪十一年（1885 年），曾被寄予厚望的各省清讼等局终因其弊端过多而被裁撤。[70]

总之，积案问题已成为晚清社会的一种痼疾，即使是在被称为中国法制近代化的启动的清末法制改革中，积案问题的严重性似乎仍旧有增无减。如光绪三十四年（1908 年），仅贵州省上报的命盗案件中因案犯逃窜在外，无法缉获审理的积年老案就多达 279 起，其大致情况如下：

光绪三十四年（1908 年）贵州省造报咨缉未获逃犯命盗案件一览表*

积案年代	同治十年	同治十三年	光绪元年至五年	光绪六年至十年	光绪十一年至十五年	光绪十六年至二十年	光绪二十一年至二十五年	光绪二十六年至三十三年
积案数量	1	8	42	29	61	10	46	82

* 中国第一历史档案馆藏《贵州按察使造光绪三十四年份法部咨缉未获各案逃犯清册》，法部档案，审录司，云贵科，汇案，第 25717 卷。

从上表可见，光绪十五年（1889 年）以前，即据此次统计大约二十年前的未结案达 141 起，占全部积案的 50．5%，而最早的积案竟可上溯至同治十年（1871 年）。这其中还不包括距四十年前，即同治七年（1868 年）以前所存在的积案统计。[71]据粗略计，光绪三十四年因命盗案件犯无弋获而送吏部参处的不力官员就达 300 余人次。[72]另在宣统元年(1909 年）八月至次年六月不及一年的时间里，江西省仅因案犯未获而无法审理的积案也达 152 起。[73]光绪末年的上谕曾讲到，“自停止刑鞫以后，残酷之风虽减，拖延之害愈深，因证据未备，两造争执，遂以不了了之，民间逮累无穷。各省讼费名目繁多，百端需索，冤纵获理，家产已倾”。但是，对于这样严重的局面，士大夫们除了发出看似痛心疾首的空谈，上谕除了照样发出“若如所陈情形，实堪痛恨”[74]的感慨之外，似乎已经难以做出什么行之有效的具体决策了。

法自身的变迁是社会变迁的重要表现。综上所述，晚清社会的积案问题向我们生动地展示了处于“末世”时期的封建法制的极度黑暗和危机，此外，它同样深刻地表明，在腐朽的封建制度之下，法律的公平合理的效力是难以真正实现的。

---

①《钦定吏部处分则例》，卷四七。
② 黄宗智《民事审判与民间调解：清代的表达与实践》，第 173 页，中国社会科学出版社 1998 年版。
③《安吴四种》，卷三一，刑一，下。
④ 卞宝第《札漳州府张署守》，载《卞制军政书》。
⑤ 中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》，法律类，审办项，第 49 卷。
⑥《清穆宗实录》，第 1121 页，中华书局影印本 1985 年版。
⑦《光绪朝东华录》，第 1091 页，中华书局 1985 年版。
⑧⑫《清穆宗实录》，第 421 页。
⑨《光绪朝东华录》，第 618 页。
⑩《光绪朝东华录》，第 1414 页。
⑪㉓《皇朝经世文编续编》，第 4703 页，台湾文海出版社《中国近代史料丛刊》本。
⑬《光绪朝东华录》，第 2486 页。
⑭《皇朝经世文编续编》，第 4706 页。
⑮《光绪朝东华录》，第 91 页。
⑯《大公报》，1903 年 1 月 12 日。
⑰ 李之芳《李文襄公奏议》，卷二，“台谏集”。
⑱《光绪朝东华录》，第 202 页。
⑲《皇朝经世文编》，第 3319 页，台湾文海出版社《中国近代史料丛刊》本。
⑳ 清代规定每年十二月二十日左右至次年一月二十日左右，在京内外衙门均停止办公，称为封印日。

㉑李星沅著，袁英光、童浩整理《李星沅日记》，中华书局 1987 年版。
㉒中国第一历史档案藏《朱批奏折》，审办项，第 59 卷。
㉔《皇朝经世文四编》，第 752 页，台湾文海出版社《中国近代史料丛刊》本。
㉕《光绪朝东华录》，第 618 页。
㉖《皇朝经世文编续编》，第 4713 页。
㉗中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》法律类，律例项，第 5 号。
㉘ 徐珂《传案限期》，见《清稗类钞》第三册，第 976 页，中华书局 1984 年版。
㉙ 是年逢闰月。
㉚ 中国第一历史档案馆藏《刑科题本》，土地债务类，第 8045 包。
㉛《皇朝经世文编续编》，第 4715 页。
㉜《皇朝经世文编》，第 3313 页。
㉝《光绪朝东华录》，第 840—841 页。
㉞《大清律例·诉讼·告状不受理》。
㉟《江苏省例》，同治十一年十二月。
㊱ 欧中坦《千方百计上京城：清朝的京控》，高道蕴等编《美国学者论中国法律传统》，第 496 页，中国政法大学出版社 1994 年版。
㊲ 卞宝第《通饬结案札》，载《卞制军政书》。
㊳ 卞宝第《札按察司》，载《卞制军政书》。
㊴ 包世臣《为胡墨庄给事条陈清厘积案章程折子》，见《安吴四种》卷三一。
㊵《光绪朝东华录》，第 1091 页。
㊶《皇朝经世文续编》，第 2223 页。
㊷《州县亲理词讼限期》，同治十二年，《江苏省例》。
㊸《晋政辑要》，卷三十四，刑制，审断，五。
㊹ 丁日昌《通饬严禁短差押解》，见《抚吴公牍》卷五。
㊺ ㊿丁日昌《批臬司详苏州府遵饬议给禁押犯证批差衣粮由》，见《抚吴公牍》卷二。
㊻包世臣《安吴四种》，卷三十二。
㊼丁日昌《苏司加函》，见《抚吴公牍》卷八。
㊽包世臣《安吴四种》，卷三二。
㊾丁日昌《通饬禁革各属招解人犯承差陋规案》，见《抚吴公牍》卷八。
51《光绪朝东华录》，第 1288 页。
52 如《钦定吏部处分则例》卷四七规定，“各省督抚司道衙门自理词讼及批发案件，如有迟延，除积存仅止一二案及在任不及一月者免其处分，其自三案以上罚俸一年，十案以上降一级留任，五十案以上降一级调用，一百案以上降二级调用。”
53《大清法规大全·法律部》，卷首，第 1 页。见中国人民大学法律系法制史教研室编《中国近代法制史资料选编》第 1 分册，第 106—107 页，1979 年内部发行。
54中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》法律类，审办项，第 49 卷。
55《皇朝经世文编续编》，第 4713—4729 页。
56《曾国藩全集》，杂著，卷四。
57《清朝掌故汇编内编》，第 4316—4317 页。
58《光绪朝东华录》，第 202 页。
59《晋政辑要》，卷三十四，刑制，审断五。
60中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》，法律类，审办项，第 55 卷。
61 据中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》法律类，审办项，第 49 卷。
62 据中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》法律类审办项部分史料统计。
63中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》，法律类，审办项，第 54 卷。
64 袁世凯《奏报天津地方试办审判情形折》，载《袁世凯奏议》，第 1492－1494 页，天津古籍出版社 1987 年版。
65 中国第一历史档案馆藏《陆宗舆考察各省宪政筹备情形说帖》，见《政务处档案》，第 1 号。
66中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》，法律类，审办项。
67《中国近代法制史资料选编》，第 1 分册，第 595 页。
68《江苏省例》，同治六年。
69《光绪朝东华录》，第 791 页。
70《申报》，1886 年 1 月 6 日。
71《大清律例·吏律·官文书稽程》曾规定，“凡各省报部难结事件，如通缉已届四十年者，即行查销，毋庸列入汇奏，倘后经缉获仍行质明办理。”因此，此次上报例将四十年前的未结案忽略不计。
72 根据中国第一历史档案馆藏《贵州各府州县命盗案件犯无弋获参处承缉不力官员等案卷》中有关数据统计，见法部档案，审录司，云贵科，职官，第 26222 卷。
73中国第一历史档案馆藏法部档案，审录司，云贵科，汇案，第 25717 卷。
74《中国近代法制史资料选编》，第 1 分册，第 2 页。

（作者赵晓华：北京出版社编辑；邮编 100011）

CONTENTS

1 Some Perspectives on the Research in Qing History for the 21st Century

POLITICS AND LAW

7 Zheng Yonghua The Psychological Evolution of Secret Societies during the Years Leading to the 1911 Revolution

14 Chi Yunfei The Concept of Constitutional Government by Officials Advocating Establishment of a Constitution at the End of the Qing Dynasty

23 Zhao Xiaohua The Problem of Long – pending Legal Cases in the Late Qing

SOCIETY AND ECONOMY

32 Zhang Xiaoye The Problem of Anti – smuggling in the Qing Salt Administration

42 Tong Yonggong A Brief Commentary on Activities Related to the Shengjing Ginseng Monopoly

50 Xu Hao The Management of Extensive Agriculture in North China during the Qing Dynasty

LEARNING AND CULTURE

61 Tian Hanyun Preliminary Discussion of Zhuang Cunyu' s *Correct Version of the Spring and Autumn Annals* (Chunqiu zhengci)

69 Shen Yan The Cultural Essence and Cultural Characteristics of Late Qing Collected Essays on Statecraft

RESEARCH ON POPULATION

75 Wang Weiping Foundling Homes in Jiangnan in the Qing Dynasty

86 Han Guanghui The Establishment of the Banner Garrison at the Yuanmingyuan and the Development and Special Features of its Population

RESEARCH NOTES

91 Lü Xiaoxian Three Problems Regarding Qing Official Residences Paper (Di Bao)

97 Xi Yuan Narrative of Wang Cong' er Rebellion

BOOK REVIEWS AND TRENDS

105 Reviews on *China and the World in the* 18*th century*.

110 Zhu Hu Ghosts of Great Times —— a Review of P. Kuhn' s *Soul – stealers*

113 Ho Ping – ti In Defense of Sinicization: A Rebuttal of Evelyn Rawski' s Re – envisioning the Qing (Part One)

121 Liu Zhonghua A General Report on the Conference on the *Comprehensive Mirror for Aid in Government*, *Qing Edition* (Qing Tonjian)

124 Xu Danliang A General Report on the Second Conference on Manchu Studies